

Sentencia T-1166/04

PERSONA JURIDICA-Titularidad de derechos fundamentales

SINDICATO-Legitimación para interponer tutela/**SINDICATO**-Titularidad de derechos fundamentales

DERECHO A LA ASOCIACION SINDICAL-Alcance

Tiene dicho esta Corporación que el derecho de asociación sindical se caracteriza por ser un derecho subjetivo, de carácter voluntario, relacional e instrumental. En este sentido, ha sostenido que la libertad de asociación sindical comprende tres enfoques, a saber: a) Libertad individual de organizar sindicatos, cuyo pluralismo sindical está consagrado en el artículo 2º del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo; b) Libertad de sindicalización (o sindicación), ya que nadie puede ser obligado a afiliarse a un sindicato o a desafiliarse del mismo; en palabras del artículo 358 del Código Sustantivo de Trabajo, inciso 1º: "Los sindicatos son asociaciones de libre ingreso y de retiro de los trabajadores" y c) Autonomía sindical, que es la facultad que tiene la organización sindical para crear su propio derecho interno, para organizarse, tal como lo dispone el artículo 3º del Convenio 87 de la OIT.

DERECHO A LA ASOCIACION SINDICAL-Actos que lo vulneran

CONFLICTO LABORAL-Clasificación por la OIT

CONFLICTO LABORAL-Actuaciones que lo originan y lo terminan

Es necesario indicar que, de acuerdo con los planteamientos de la OIT, los conflictos que tienen origen en la relación laboral, pueden ser de dos tipos. De un lado, los llamados conflictos jurídicos o de derecho, que versan sobre la interpretación o alcance de una norma jurídica –ley, convención colectiva, contrato individual-. De otra parte, los conflictos económicos o de intereses, entendidos como las controversias que surgen, no por la interpretación en torno a un derecho, sino sobre las reivindicaciones tendientes a crear un nuevo derecho, o a modificar los existentes. Se entiende entonces que, por lo general, son de naturaleza colectiva, en tanto que se configuran entre los trabajadores colectivamente considerados (sindicalizados o no) y el empleador –o asociación patronal- en desarrollo de las reclamaciones de los primeros. Estos son conocidos como conflictos colectivos de trabajo, para cuya solución no se acude a procedimientos judiciales, sino a la negociación colectiva entre el grupo de trabajadores y el empleador –o asociación patronal-, a la huelga o a la convocatoria de un Tribunal de Arbitramento. La solución a este tipo de conflictos se da mediante la firma de una Convención Colectiva entre las partes, o por laudo arbitral proferido por el Tribunal de Arbitramento, en los casos en los que haya lugar a él. Así las cosas, esta Corte ha aceptado la hipótesis según la cual el artículo 479 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 14 del Decreto

Legislativo 616 de 1954, que trata de la denuncia de la convención colectiva, prevé dos formas de iniciación del conflicto colectivo : i) la denuncia de la convención colectiva de trabajo y la presentación del pliego de peticiones por parte de la organización sindical; o ii) la denuncia de ambas partes separadamente. En ambas situaciones, el conflicto se extiende hasta cuando se celebre una nueva convención colectiva de trabajo o se emita el correspondiente laudo arbitral.

PLIEGO DE PETICIONES EN EL CONFLICTO LABORAL- Posiciones frente a su retiro

El ordenamiento legal colombiano omite señalar si es posible o no el acto de retiro del pliego de peticiones por parte del sindicato y, de ser posible, cuáles son los efectos de tal conducta. Es necesario entonces destacar que, tal y como lo evidencia el caso en estudio, se pueden asumir dos posiciones frente al tema. i) La primera señala que el acto es inexistente y que, por consiguiente, no puede haber retiro del pliego y el conflicto laboral colectivo subsiste tal y como si el sindicato nunca hubiese tomado dicha decisión. ii) La otra posición reconoce la existencia y validez del acto de retiro, cuyos efectos se determinarán de acuerdo con la teoría que se asuma en relación con la definición misma de la existencia del conflicto colectivo del trabajo. Así las cosas, si se acoge aquella posición según la cual es un requisito de la esencia del conflicto laboral colectivo la existencia de un pliego de peticiones, al retirarse éste el conflicto cesará, por sustracción de materia, y no habrá lugar a que se surtan las etapas posteriores dentro del procedimiento reglado de la solución del mismo. Si, por el contrario, se acoge la posición que señala que basta la denuncia de la convención colectiva vigente por ambas partes de la misma para que se dé el conflicto, el retiro del pliego de peticiones no dará lugar a la desaparición sobreviniente del conflicto y, lógicamente, éste subsistirá y deberá continuar su trámite.

PLIEGO DE PETICIONES EN EL CONFLICTO LABORAL- Reconocimiento de la existencia y validez del acto de retiro

El conflicto colectivo tiene por requisito esencial la presentación del pliego de peticiones por el sindicato, de tal manera que retirado aquel, debe entenderse que ha concluido el conflicto. ¿Se compagina tal postura con la Constitución colombiana? Sin duda alguna este criterio se ajusta a los mandatos constitucionales. Primero, porque frente al silencio que la Ley laboral guarda en relación con el acto de desistimiento de las pretensiones consignadas en el pliego, puede deducirse que tal acto se encuentra permitido, armonizando en ello con el principio de libertad y dando pleno desarrollo a los derechos de negociación colectiva y al derecho de asociación sindical.

DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA-Vulneración por el Ministerio de Protección Social/DEBIDO PROCESO Y PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD LABORAL-Vulneración

Igualmente, la Sala debe aplicar lo dicho en cuanto a los efectos que en materia de derechos fundamentales tiene el acto de retiro del pliego de peticiones y, en relación con ello, el subsiguiente acto de convocatoria del Tribunal de Arbitramento que hizo el Ministerio de la Protección Social. Así pues, observa que de las posiciones ya expuestas sobre el efecto del acto de retiro del pliego de peticiones por parte del demandante, el Ministerio de la Protección Social optó por acoger aquella según la cual subsiste el conflicto colectivo del trabajo. Al hacerlo, tal ministerio violó el derecho de negociación colectiva del sindicato, afectando por esta vía la libertad sindical del mismo y de los trabajadores afiliados. La consecuencia del retiro del pliego de peticiones es que se debe dar aplicación al artículo 478 del Código Sustantivo de Trabajo, que establece la prorroga automática de la convención colectiva. De igual manera, dicha entidad quebrantó el derecho al debido proceso, derecho que, como lo ha expuesto esta Corte en reiteradas oportunidades, se extiende a las actuaciones administrativas, al aceptar, en contra de los principios constitucionales contenidos en el artículo 53 de la Carta, la solución interpretativa contraria a los intereses de los trabajadores. La Corte ha expresado en relación con el principio de favorabilidad que se consagra en materia laboral, no sólo a nivel constitucional sino también legal, que a quien corresponde determinar en cada caso concreto cuál norma es más ventajosa o benéfica para el trabajador es a quien ha de aplicarla o interpretarla. De conformidad con este mandato, cuando una misma situación jurídica se halla regulada en distintas fuentes formales del derecho (ley, costumbre, convención colectiva, etc.), o en una misma, es deber de quien ha de aplicar o interpretar las normas escoger aquella que resulte más beneficiosa o favorezca al trabajador.

Referencia: expediente T-953410

Acción de tutela instaurada por el Sindicato Nacional de la Industria Metalmeccánica –SINTRAIME- contra el Ministerio de la Protección Social.

Magistrado Ponente:
Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados **ALFREDO BELTRÁN SIERRA**, **MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA** y **JAIME ARAÚJO RENTERÍA**, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, en primera instancia, y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en segunda instancia, en el trámite de la acción de tutela iniciada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metalmeccánica –SINTRAIME- contra el Ministerio de la Protección Social.

I. ANTECEDENTES

El 15 de abril de 2004, por intermedio de apoderado, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metalmeccánica –SINTRAIME- interpone acción de tutela contra el Ministerio de la Protección Social, por haber éste proferido las resoluciones No. 00569/04 y 04039/03 por las cuales se ordena la constitución de un Tribunal de Arbitramento Obligatorio en la Empresa General Motors Colmotores S.A..

El sindicato considera violados sus derechos a la libre asociación sindical, al debido proceso y a la negociación colectiva, por causa de la expedición por parte del demandado de las decisiones administrativas anotadas.

La solicitud de amparo tiene fundamento en los siguientes:

1. Hechos.

1.1 El 31 de agosto de 2001, entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metalmeccánica –SINTRAIME- y la empresa General Motors Colmotores, se suscribió la vigésima primera Convención Colectiva de Trabajo, cuya vigencia se pactó entre sindicato y empleador por el término de dos (2) años.

1.2 Estando en tiempo para ello, el 30 de mayo de 2003, la empresa General Motors Colmotores S.A. denunció la Convención Colectiva vigente y presentó, junto con su denuncia, un escrito con los motivos que la llevaban a querer renunciar a tal convención.

1.3 A su vez, el 1 de julio de 2003, SINTRAIME presentó denuncia de la vigésima primera Convención Colectiva de Trabajo.

1.4. El 10 de julio de la misma anualidad, el sindicato presentó Pliego de Peticiones al empleador.

1.5 Sindicato y empleador iniciaron el 31 de julio de 2003 la Etapa de Arreglo Directo. Para tal efecto, como lo dispone la Ley del Trabajo, los representantes de ambas partes del Conflicto Laboral Colectivo buscaron negociar el contenido del pliego de peticiones. Según el apoderado del

sindicato, la empresa se negó de plano a acceder a las reivindicaciones obreras y sólo quiso negociar los aspectos de la convención colectiva vigente que había atacado en el texto de su denuncia, por lo que fue imposible llegar a acuerdo alguno.

1.6 El 19 de agosto de 2003 concluye la Etapa de Arreglo Directo sin que las partes hubiesen llegado a acuerdo alguno.

1.7 El 2 de septiembre de 2003, reunido en asamblea general, el sindicato decide retirar el pliego de peticiones presentado a la empresa y poner con ello fin al Conflicto Laboral Colectivo que se había suscitado.

1.8 Los días 3, 4, y 5 de septiembre de aquel mismo año, SINTRAIME comunica su decisión a la empresa, al Ministerio de la Protección Social, al Defensor del Pueblo, al Procurador Delegado de lo Laboral a la OIT y a otros organismos internacionales.

1.9 El 15 de diciembre de 2003 el Ministerio de la Protección Social expide una resolución, la 004039, por medio de la cual convoca a un Tribunal de Arbitramento Obligatorio para que dirima el Conflicto Laboral Colectivo existente entre SINTRAIME y la empresa Colombiana de Motores Colmotores S.A. El carácter obligatorio del tribunal, indica el Ministerio, se debe al carácter minoritario que este sindicato tiene en la empresa, por lo que la Ley del Trabajo prevé tal convocatoria.

1.10 Inconforme con tal decisión, el sindicato interpone recurso de reposición en contra de la decisión de convocatoria del Tribunal. Argumenta que con el retiro del pliego de condiciones concluyó el conflicto colectivo y que, por ende, no hay lugar a la convocatoria efectuada. El recurso se presenta el 23 de enero de 2004.

1.11 El 4 de marzo de 2004, mediante resolución 00569, el Ministerio de la Protección Social confirma la resolución 004039.

1.12. El sindicato considera que con las decisiones administrativas de convocatoria de un Tribunal de Arbitramento Obligatorio, el Ministerio viola sus derechos fundamentales, ya que es prerrogativa de los sindicatos dar inicio al Conflicto Colectivo de Trabajo y, por ende, también le es dable ponerle fin al retirar el pliego de peticiones.

Además señala que la convocatoria de dicho tribunal amenaza seriamente los intereses de los trabajadores, pues al no contar con pliego de peticiones sobre el cual pronunciarse, sólo podría hacerlo en relación con los aspectos de la convención colectiva del trabajo denunciados por el empleador, resultando esto desfavorable para los sindicalizados.

1.13 El 14 de abril de 2004, el Sindicato presentó, ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, demanda de nulidad y

restablecimiento del derecho contra las resoluciones 004039 de 2003 y 00567 de 2004.

2. Solicitud

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metalmeccánica – SINTRAIME- pide al juez de tutela que conceda el amparo de los derechos fundamentales presuntamente violados por el demandado y, en consecuencia:

“... se le ordene al Señor Ministro de la Protección Social, Doctor Diego Palacio Betancourt, revocar la Resolución 00569 de 4 de marzo de 2004 “por medio de la cual se resolvió un Recurso de Reposición”, el que fue interpuesto contra la Resolución 004039 de 15 de diciembre de 2003, “que ordenó la constitución de un Tribunal de Arbitramento Obligatorio en la Empresa G.M Colmotores...”

Además el Sindicato hace una petición especial al juez de tutela, en el sentido de que ordene, como medida provisional para proteger los derechos fundamentales violados, suspender los efectos de los actos administrativos referenciados.

3. Trámite de instancia

3.1 Mediante auto de diecinueve (19) de abril de 2004, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, avoca conocimiento del presente proceso y dispone correr traslado al Ministerio demandado para que éste se pronuncie en relación con los hechos de la demanda.

De igual manera ordena notificar de su trámite a la Empresa Colombiana de Motores –COLMOTORES-, por tratarse de un tercero determinado con interés legítimo en el resultado del proceso.

3.2 El veintiuno (21) de abril de 2004, la misma Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura resuelve sobre la medida provisional solicitada por el demandante.

En su providencia considera que no se puede pretender que a través de una medida provisional se resuelva *ex ante* el objeto mismo del proceso que se ha iniciado y por ello resuelve no decretar la medida solicitada.

3.3 El 26 de abril de 2004, el Ministerio de la Protección Social rinde informe en relación con el presente caso. En su escrito solicita al juez de conocimiento negar el amparo deprecado por la organización sindical.

Como fundamento para su solicitud, indica que SINTRAIME cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, consistente en la posibilidad de acudir ante la jurisdicción ordinaria, por lo que la presente acción resulta improcedente.

Además aduce que la acción de tutela tampoco resultaría procedente como mecanismo transitorio, ya que no se vislumbra la existencia de un perjuicio irremediable para la organización demandante. En este sentido precisa que el hecho de la convocatoria del Tribunal de Arbitramento no genera la suspensión en el pago de salarios ni de los beneficios que están pactados en la convención colectiva del trabajo.

De igual manera señala que en la expedición de los actos administrativos atacados por vía de tutela no existió violación alguna al derecho fundamental al debido proceso del sindicato. En desarrollo de esta idea, el Ministerio expone que le asiste plena competencia para efectuar la convocatoria del Tribunal y que el sindicato ha contado con los recursos de ley para controvertir tal decisión.

Por último, en relación con una posible vulneración de los derechos a la asociación sindical y a la negociación colectiva, el Ministerio indica que ésta es inexistente.

El demandado expone que, dado el carácter minoritario del sindicato en la Empresa Colombiana de Motores –Colmotores-, en ausencia de una declaratoria de huelga de la mayoría de los trabajadores de la compañía, el carácter de la convocatoria del Tribunal era obligatorio.

Así, –explica- el acto de “retiro” del pliego de peticiones por parte del sindicato no está llamado a tener efectos, pues no está previsto en la legislación sobre la materia y traería por consecuencia una inseguridad jurídica en las relaciones laborales y un conflicto laboral permanente en la empresa.

3.4 El 27 de abril de 2004, la Empresa Colombiana de Motores –Colmotores-, presenta un escrito en el que solicita al juez de tutela que niegue el amparo solicitado por el demandante.

Aduce la empresa que la conducta del sindicato en relación con los hechos que se examinan puede ser descrita como dolosa, fraudulenta e ilegal. Ello porque mientras por vía de tutela solicita la revocatoria de la convocatoria del Tribunal de Arbitramento hecha por el Ministerio de la Protección Social, por el otro ya ha cumplido con el nombramiento de un árbitro y, por ende, ha aceptado lo ordenado por las resoluciones cuestionadas.

Luego de hacer consideraciones en relación con la veracidad de los hechos expuestos por el demandante en su escrito, la Empresa Colombiana de Motores indica que no existe en la actuación del Ministerio de la Protección Social una violación al derecho de negociación colectiva, como tampoco al derecho de asociación. Fundamenta su afirmación en la consideración según la cual el retiro del pliego de peticiones es inválido, pues la ley laboral colombiana no prevé esta forma de terminación del conflicto laboral colectivo.

Por último indica que el sindicato cuenta con otros mecanismos de defensa judicial y que no existe un perjuicio irremediable que amerite la procedencia de la presente acción de tutela.

4. Pruebas relevantes que obran en el expediente.

- Copia de las Resoluciones 00439 de 2003 y 00569 de 2004 (Folios 25-34)
- Copia de la Resolución 02 de 2003, por medio de la cual la Asamblea General de Trabajadores decide retirar el pliego de peticiones presentado a la empresa Colmotores (Folios 88-89)
- Copia de comunicaciones enviadas por el sindicato al Ministerio de la Protección Social comunicando la decisión de retiro del pliego de peticiones (Folios 90-95)
- Copia del pliego de peticiones presentado el 19 de julio de 2003 por Sintraime a Colmotores (Folios 71- 87)
- Copia de la denuncia parcial de la XXI convención colectiva de trabajo suscrita entre Colmotores y Sintraime (Folios 80-87)
- Copia de conceptos rendidos por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría en relación con el acto de retiro del pliego de peticiones (Folios 129-142)
- Copia de las actas correspondientes a la etapa de arreglo directo (Folios 143-144)
- Copia del Pacto Colectivo de los Trabajadores de Colmotores no pertenecientes a Sintraime (Folios 151-200)
- Copia de la XXI Convención Colectiva de Trabajo (96-127)
- Copia de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las resoluciones No. 00439 de 2003 y 00569 de 2004 proferidas por el Ministerio de la Protección Social. (Folios 252-273)

II. LAS SENTENCIAS QUE SE REVISAN

1. Sentencia de primera instancia

1.1 El 30 de abril de 2004, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca resuelve declarar improcedente la acción de tutela iniciada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metalmecánica –SINTRAIME- contra el Ministerio de la Protección Social.

1.2 Fundamenta la Sala su decisión en el hecho de que la entidad demandante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para la protección de los derechos que considera vulnerados.

En este sentido expone que la organización demandante ya acudió ante la jurisdicción contencioso administrativa para solicitar la nulidad y el restablecimiento del derecho en relación con los actos que hoy ataca en sede de tutela.

Además, precisa que una vez se produzca el laudo arbitral también puede controvertirlo en sede judicial ordinaria, por medio de los recursos de homologación o anulación, y discutir allí la legalidad del acto de convocatoria del Tribunal de Arbitramento.

1.3 Por último considera la Sala que no encuentra probado que exista un perjuicio irremediable que amerite la concesión del amparo como mecanismo transitorio. Ello porque la suspensión de beneficios sindicales no es actual inminente ni urgente y, por ende, se trata de una mera eventualidad.

2. Impugnación

Inconforme con la decisión reseñada, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metalmeccánica, la impugna en escrito presentado el 4 de mayo de 2004.

Expone el demandante su disconformidad frente a la sentencia de instancia, alegando que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca no tuvo en cuenta la gravedad de los hechos reseñados en la demanda frente a las solicitudes del sindicato, para establecer de esa manera la eficacia de los demás mecanismos judiciales de defensa existentes.

Agrega que la decisión tomada por el Ministerio de la Protección Social es claramente contraria a los intereses sindicales, al derecho sustancial en materia de conflictos colectivos de trabajo y que, por tanto, la sentencia impugnada debe ser revocada, así como las resoluciones del demandado.

3. Sentencia de segunda instancia.

El 9 de junio de 2004, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura confirma el fallo de primera instancia.

En su parecer, el demandante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial de sus intereses y no existe en el caso un perjuicio irremediable que amerite la concesión del amparo como mecanismo transitorio.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar los fallos de tutela dictados en la acción iniciada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metalmeccánica –SINTRAIME- contra el Ministerio de la Protección Social, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y por lo dispuesto en Auto de la Sala de Selección Número Ocho de agosto 12 de 2004.

2. Problema Jurídico

En el presente caso, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional debe establecer si se violaron los derechos fundamentales al debido proceso y de asociación sindical en conexidad con el derecho a la negociación colectiva del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metalmeccánica – SINTRAIME- o de los trabajadores sindicalizados en esta organización y que trabajan en la Empresa Colombiana de Motores –COLMOTORES- S.A, por haber convocado el Ministerio de la Protección Social, una vez concluida la etapa de arreglo directo entre empleador y sindicato, un Tribunal de Arbitramento de carácter obligatorio por tratarse de un sindicato minoritario, no obstante haber decidido la Asamblea del sindicato retirar el pliego de peticiones y haber comunicado tal decisión al empleador y al mismo Ministerio.

Para abordar las particularidades del caso que se pone a su consideración, la Sala se propone hacer algunas consideraciones en cuanto a la procedencia de la acción de tutela cuando el sujeto activo de ésta es una persona jurídica y, en especial, un sindicato.

Además, la Sala hará una breve exposición en la que señalará, desde una perspectiva constitucional, qué es un conflicto laboral colectivo, y cómo debe entenderse que afecta el retiro de un pliego de peticiones el desarrollo del conflicto entre empleador y trabajadores.

Por último, con fundamento en lo anterior, abordará el caso concreto.

3. Protección por vía de tutela de los derechos fundamentales de los sindicatos y de los trabajadores sindicalizados.

3.1 Ya de antiguo ha aceptado esta Corte la doctrina que reconoce el carácter fundamental de los derechos de las personas jurídicas y, por ende, la posibilidad de que se obtenga su amparo a través de la acción de tutela.

3.2 Así pues, ha dicho la Corte Constitucional, que es posible proteger a las personas jurídicas siempre y cuando exista vulneración o amenaza de un derecho fundamental del que puedan ser sujetos. Es decir, que se excluye del ámbito de protección derechos que, como el derecho a la vida digna, sólo pueden existir en razón de la persona humana.

3.3 De ahí que esta misma Corporación se haya pronunciado en el trámite de revisión de acciones de tutela cuyo objeto era la protección de derechos fundamentales de las personas jurídicas de especial naturaleza que son los sindicatos.

Tiene dicho la Corte Constitucional que, en tanto las asociaciones sindicales tienen como objetivo primordial el de proteger los intereses de sus afiliados frente al patrono, éstas adquieren un papel preponderante en lo atinente al manejo de las relaciones obrero - patronales, pues sus decisiones afectan en

forma definitiva los derechos de los trabajadores, dentro de su función de promover el mejoramiento de las condiciones laborales.

En este sentido, la Corte ha precisado que los sindicatos están legitimados para asumir tanto su propia defensa, como la de los trabajadores que los integran.¹ Además, la Corporación tiene establecido que, como el sindicato representa los intereses de la comunidad de los trabajadores, con arreglo a las funciones generales que le son propias, según el art. 372 del C.S.T, su legitimación para instaurar la acción de tutela no sólo proviene de su propia naturaleza que lo erige en personero de dichos intereses, sino de las normas de los artículos 86 de la Constitución y 10 del Decreto 2591 de 1991, según los cuales la tutela puede ser instaurada por el afectado o por quien actúe en su nombre o lo represente².

3.4 Ahora bien, el derecho de libre asociación sindical se encuentra estrechamente ligado a la protección de los derechos de esta persona jurídica a través de la acción de tutela.

Tiene dicho esta Corporación que el derecho de asociación sindical se caracteriza por ser un derecho subjetivo, de carácter voluntario, relacional e instrumental. En este sentido, ha sostenido que la libertad de asociación sindical comprende tres enfoques, a saber: a) Libertad individual de organizar sindicatos, cuyo pluralismo sindical está consagrado en el artículo 2º del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo; b) Libertad de sindicalización (o sindicación), ya que nadie puede ser obligado a afiliarse a un sindicato o a desafiliarse del mismo; en palabras del artículo 358 del Código Sustantivo de Trabajo, inciso 1º: "Los sindicatos son asociaciones de libre ingreso y de retiro de los trabajadores" y c) Autonomía sindical, que es la facultad que tiene la organización sindical para crear su propio derecho interno, para organizarse, tal como lo dispone el artículo 3º del Convenio 87 de la OIT.³

En materia de libertad de asociación sindical, ha definido la Corte, el juez de tutela es competente para conocer y decidir, cuando quiera que en las relaciones entre trabajadores y empleadores se presenten hechos que impliquen atentado o vulneración a los derechos fundamentales, en los términos del artículo 86 de la Constitución Política⁴ Cabe indicar, en este mismo orden de ideas, que la Sentencia SU –342 de 1995 enumeró algunos de los actos catalogados como violaciones al derecho de asociación sindical que dan lugar a la protección por medio de la acción de tutela como un mecanismo adecuado para lograr su garantía, pues los otros medios jurídicos carecen del grado de eficiencia necesario para lograr el propósito perseguido:

¹ Ver Sentencias T-322/98, T-324/98, T-502/98, T-677/98, T- 697/98, T-755ª/00, T- 1658/00 y T-367/03, entre otras.

² Ver SU-342 de 1995

³ Ver T656 de 2004

⁴ Ver T-362 de 2003

“...a) Cuando el patrono desconoce el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos, o afiliarse a estos, o promueve su desafiliación, o entorpece o impide el cumplimiento de las gestiones propias de los representantes sindicales, o de las actividades que competen al sindicato, adopta medidas represivas contra los trabajadores sindicalizados o que pretendan afiliarse al sindicato. Igualmente, cuando el patrono, obstaculiza o desconoce, el ejercicio del derecho de huelga, en los casos en que ésta es permitida; b) Cuando el patrono obstaculiza o impide el ejercicio del derecho a la negociación colectiva. Aun cuando, tal derecho (art. 55 C.P.), no figura entre los derechos fundamentales, puede ser protegido a través de la tutela, porque su desconocimiento puede implicar, la violación o amenaza de vulneración de derecho al trabajo, como también el derecho de asociación sindical, si se tiene en cuenta que una de las funciones de los sindicatos es la de presentar pliegos de peticiones, que luego del trámite correspondiente conduce a la celebración de la respectiva convención colectiva de trabajo; c) Cuando las autoridades administrativas del trabajo incurren en acciones y omisiones que impiden la organización o el funcionamiento de los tribunales de arbitramento, sean obligatorios o voluntarios, encargados de dirimir los conflictos colectivos de trabajo, que no se hubieren podido resolver mediante arreglo directo o conciliación, o el ejercicio del derecho de huelga, o cuando incumplan las funciones que le corresponden, según el art. 448 del C.S.T., durante el desarrollo de la huelga...”

4. Conflicto laboral colectivo y retiro del pliego de peticiones por parte del sindicato.

4.1 Es necesario indicar que, de acuerdo con los planteamientos de la OIT, los conflictos que tienen origen en la relación laboral, pueden ser de dos tipos. De un lado, los llamados conflictos jurídicos o de derecho, que versan sobre la interpretación o alcance de una norma jurídica –ley, convención colectiva, contrato individual-. De otra parte, los conflictos económicos o de intereses, entendidos como las controversias que surgen, no por la interpretación en torno a un derecho, sino sobre las reivindicaciones tendientes a crear un nuevo derecho, o a modificar los existentes. Se entiende entonces que, por lo general, son de naturaleza colectiva, en tanto que se configuran entre los trabajadores colectivamente considerados (sindicalizados o no) y el empleador –o asociación patronal- en desarrollo de las reclamaciones de los primeros. Estos son conocidos como conflictos colectivos de trabajo, para cuya solución no se acude a procedimientos judiciales, sino a la negociación colectiva entre el grupo de trabajadores y el empleador –o asociación patronal-, a la huelga o a la convocatoria de un Tribunal de Arbitramento. La solución a este tipo de conflictos se da mediante la firma de una Convención

Colectiva entre las partes, o por laudo arbitral proferido por el Tribunal de Arbitramento, en los casos en los que haya lugar a él⁵.

La legislación nacional establece en la actualidad dos etapas para el tratamiento de un conflicto colectivo de trabajo: i) la etapa de arreglo directo; y ii) la huelga o el arbitraje, según las circunstancias.

La etapa de arreglo directo, establecida en los artículos 432 a 436 del Código Sustantivo del Trabajo, tiene por objeto buscar un acuerdo directo entre las partes sobre los puntos contenidos en el pliego de peticiones de los trabajadores. En caso de que la etapa de arreglo directo concluya sin acuerdo alguno o sólo con acuerdos parciales, dependiendo de las características del conflicto, el sindicato podrá optar por la declaratoria de huelga o por someter sus diferencias a la decisión de un tribunal de arbitramento (art. 444 C.S.T, subrogado por el art. 61 de la Ley 50 de 1990).

4.2 Ahora bien, es necesario precisar cuándo y cómo nace un conflicto colectivo de trabajo. La legislación laboral colombiana regula tal institución en los nueve capítulos del título segundo de la segunda parte del Código Sustantivo del Trabajo, y en ninguno de los más de treinta artículos que comprende, da una definición de conflicto colectivo de trabajo ni señala a partir de cuando se debe entender que existe éste.

Así las cosas, esta Corte ha aceptado la hipótesis según la cual el artículo 479 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 14 del Decreto Legislativo 616 de 1954, que trata de la denuncia de la convención colectiva, prevé dos formas de iniciación del conflicto colectivo : i) la denuncia de la convención colectiva de trabajo y la presentación del pliego de peticiones por parte de la organización sindical; o ii) la denuncia de ambas partes separadamente⁶. En ambas situaciones, el conflicto se extiende hasta cuando se celebre una nueva convención colectiva de trabajo o se emita el correspondiente laudo arbitral.⁷

La Sala debe precisar que una cosa es la denuncia de la convención y otra la iniciación de una negociación después de que se ha planteado un conflicto colectivo. La denuncia de la convención colectiva, o sea, la manifestación de voluntad de darla por terminada, por una de las partes o por ambas, no tiene la virtud, por sí sola, de plantear el conflicto colectivo y en todo caso es necesaria, aunque la denuncia sea bilateral, la presentación de un pliego de peticiones por parte de los trabajadores, que sirva de base para la negociación de una nueva o para la eventual decisión del Tribunal de Arbitramento. Así las cosas, ha de concluirse que la presentación del pliego de peticiones constituye un elemento esencial del conflicto colectivo del trabajo y, por ende, en ausencia de aquel no podrá existir éste.

⁵ Ver Sentencia T-556 de 2000.

⁶ Acerca de la evolución jurisprudencial de los efectos de la denuncia de la convención colectiva por parte del empleador, se puede consultar la Sentencia de Casación proferida el 29 de enero de 2004 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro del proceso de referencia No. 21944.

⁷ Ver Sentencia T-656 de 2004.

4.3 Ahora bien, el ordenamiento legal colombiano omite señalar si es posible o no el acto de retiro del pliego de peticiones por parte del sindicato y, de ser posible, cuáles son los efectos de tal conducta.

Es necesario entonces destacar que, tal y como lo evidencia el caso en estudio, se pueden asumir dos posiciones frente al tema.

i) La primera señala que el acto es inexistente y que, por consiguiente, no puede haber retiro del pliego y el conflicto laboral colectivo subsiste tal y como si el sindicato nunca hubiese tomado dicha decisión.

ii) La otra posición reconoce la existencia y validez del acto de retiro, cuyos efectos se determinarán de acuerdo con la teoría que se asuma en relación con la definición misma de la existencia del conflicto colectivo del trabajo. Así las cosas, si se acoge aquella posición según la cual es un requisito de la esencia del conflicto laboral colectivo la existencia de un pliego de peticiones, al retirarse éste el conflicto cesará, por sustracción de materia, y no habrá lugar a que se surtan las etapas posteriores dentro del procedimiento reglado de la solución del mismo. Si, por el contrario, se acoge la posición que señala que basta la denuncia de la convención colectiva vigente por ambas partes de la misma para que se dé el conflicto, el retiro del pliego de peticiones no dará lugar a la desaparición sobreviniente del conflicto y, lógicamente, éste subsistirá y deberá continuar su trámite.

Ahora, ¿se encuentra de acuerdo con la Constitución Política de Colombia la primera posición? La Sala no ve que así sea. Ello porque el constituyente consagró el derecho de negociación colectiva (art. 55 C.Pol) y porque el legislador no ha prohibido expresamente el retiro del pliego. Aquí debe recordarse que el sindicato tiene el carácter de un particular al que le está permitido hacer todo aquello que no se encuentra prohibido expresamente (Art. 6 C. Pol.) y no sea contrario al orden público.

Además no debe dejarse de lado que el derecho consagrado en el artículo 55 de la Constitución Política presenta dimensiones complejas, que negociar es más que proponer y someterse a las propuestas hechas, y que implica un verdadero juego de intereses en el que, existiendo como límite obvio los derechos y las prohibiciones constitucionales y legales, quien negocia está en capacidad de elegir los diversos medios de que dispone para obtener sus fines.

Como argumento adicional para descartar tal hipótesis, cabe indicar que admitirla también socava el derecho de asociación sindical. Se garantiza dicho derecho en la medida en que la capacidad de negociar implique una amplia discrecionalidad para quien negocia y, por consiguiente, asumir que aquello es sólo proponer sin posibilidad de revocar las propuestas, restringe el campo de acción de los sindicatos. Es la misma legislación laboral, en el numeral tercero del artículo 373 del Código Sustantivo del Trabajo, la que ha fijado que una de las funciones de los sindicatos es la de celebrar convenciones colectivas y contratos sindicales, garantizar su cumplimiento por parte de sus

afiliados y ejercer los derechos y acciones que de ellos nazcan. En consecuencia, negar a aquellos la posibilidad de no negociar y de no someterse eventualmente a un tribunal de arbitramento, por el hecho de haber presentado el pliego de peticiones, es contrario al derecho de negociación y, por contera, al derecho de asociación sindical.

Descartada, pues, esta posición, es necesario analizar la segunda, en el sentido de que el retiro del pliego de peticiones es existente y válido. Aquí se deben entonces considerar las dos posiciones relacionadas con el surgimiento del conflicto laboral colectivo.

En primer lugar, debe considerarse aquella según la cual el conflicto colectivo tiene por requisito esencial la presentación del pliego de peticiones por el sindicato, de tal manera que retirado aquel, debe entenderse que ha concluido el conflicto. ¿Se compagina tal postura con la Constitución colombiana? Sin duda alguna este criterio se ajusta a los mandatos constitucionales. Primero, porque frente al silencio que la Ley laboral guarda en relación con el acto de desistimiento de las pretensiones consignadas en el pliego, puede deducirse que tal acto se encuentra permitido, armonizando en ello con el principio de libertad y dando pleno desarrollo a los derechos de negociación colectiva y al derecho de asociación sindical.

¿Qué ocurre si, por el contrario, se acoge la posición según la cual el conflicto laboral colectivo nace con la mera denuncia de la convención colectiva por ambas partes y que, en consecuencia, el pliego de peticiones no es requisito esencial para la existencia del conflicto, de modo que éste puede continuar a pesar del retiro?

Desde la perspectiva Constitucional esta solución ofrece problemas relacionados con los derechos que tal texto les reconoce a los trabajadores y a los sindicatos. Primero, porque supone una paradoja en lo que se refiere al fundamento lógico de las etapas del conflicto laboral colectivo que sean posteriores al momento del retiro. Así, por ejemplo, si luego de la finalización de la etapa de arreglo directo el sindicato retira el pliego de peticiones y, no obstante, con posterioridad decide irse a huelga, tal decisión carecerá de un sustento lógico. ¿Para qué la huelga? Es entonces necesario comprender que el pliego de peticiones es, sin duda alguna, presupuesto de la actuación del sindicato en relación con las reivindicaciones que persiga frente al empleador.

Sin embargo, ¿se puede inferir que tal efecto se extiende a la integridad del conflicto? La respuesta es afirmativa. Pensar lo contrario significaría que, aunque desaparecidas las causas del enfrentamiento con el empleador, pueda haber una solución un conflicto pasado que vaya en contra de los intereses de los trabajadores. Ello porque en un eventual pronunciamiento por parte del Tribunal de Arbitramento, éste sólo podría pronunciarse sobre temas contenidos en el contrapligo de peticiones formulado por el patrono y, en consecuencia, los trabajadores siempre verían menoscabados sus intereses.

Ha de concluirse entonces por fuerza que esta última hipótesis no es aceptable desde una perspectiva constitucional. En este evento, el derecho de negociación de la organización sindical se ve limitado de tal manera, que hace inane el objeto mismo de la asociación, amenazando gravemente tal derecho.

No sobra recordar aquí que el objeto de la regulación del Estado colombiano en materia laboral es lograr la justicia en las relaciones que surgen entre patronos y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.⁸ Por consiguiente, esta Corte debe rechazar la idea de que el conflicto laboral colectivo pueda continuar después del acto de retiro del pliego de peticiones, pues así se abriría la posibilidad de que se tomen decisiones totalmente adversas a los intereses de los trabajadores, haciendo que la relación asimétrica que existe entre las partes de la relación laboral, se haga aún más gravosa para la parte más débil de ella. El retiro del pliego de peticiones es válido hasta tanto no se produzca definitivamente un laudo arbitral o se logre acordar una nueva convención colectiva de trabajo.

5. Caso Concreto

5.1 Considera el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metalmeccánica –SINTRAIME–, que el Ministerio de la Protección Social violó sus derechos al debido proceso, a la libre asociación sindical y a la negociación colectiva al decidir convocar un Tribunal de Arbitramento de carácter obligatorio dentro del conflicto colectivo del trabajo existente entre dicho sindicato y la Empresa Colombiana de Motores –Colmotores– S.A, no obstante haber decidido el sindicato retirar el pliego de peticiones.

Ahora bien, con fundamento en las consideraciones generales que ya se han hecho, esta Sala debe proceder a evaluar si la decisión del Ministerio de la Protección Social redundó en una violación de los derechos fundamentales del sindicato o de los trabajadores sindicalizados de la empresa Colmotores.

5.2 Para tal efecto la Corte primero deberá pronunciarse en relación con los argumentos de los jueces de instancia dentro del presente proceso, quienes consideraron que el mecanismo residual y subsidiario de la acción de tutela resultaba improcedente en el caso concreto, por existir otros mecanismos de defensa judicial disponibles para el demandante y no vislumbrar la existencia de un perjuicio irremediable que ameritara la concesión del amparo como mecanismo transitorio.

La Sala debe oponerse a los argumentos de dichos jueces de tutela, ya que a su entender sí existe mérito para que a través de este mecanismo se decida la controversia suscitada entre el sindicato demandante y el ministerio demandado.

⁸ Artículo 1º del Código Sustantivo del Trabajo.

No sobra entonces volver sobre lo que en tantas ocasiones se ha dicho acerca de la procedencia de la acción de tutela. En este sentido quepa reiterar que este mecanismo de amparo es procedente si, existiendo otros medios de defensa judicial para el demandante, éstos se revelan ineficaces en el caso que se estudia. De igual manera, el juez de tutela deberá conceder el amparo de manera transitoria si vislumbra que el demandante se encuentra ante el evento de la causación de un perjuicio irremediable que debe ser evitado. Tal perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. Además, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien (moral o material) altamente significativo para la persona, pero que sea susceptible de determinación jurídica. De igual manera, supone que se requieran medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.⁹

Así las cosas, considera esta Sala que tanto el sindicato como los trabajadores a él afiliados que pertenecen a la Empresa Colombiana de Motores – Colmotores- S.A se encuentran ante un perjuicio grave, inminente y que requiere medidas urgentes. Ello porque la decisión de la entidad demandada de convocar un Tribunal de Arbitramento sin tener en cuenta el acto de desistimiento del pliego de peticiones, fuerza a tal tribunal a pronunciarse sobre aspectos de la convención colectiva vigente acerca de los cuales no existe insatisfacción por parte del demandante y, además, a tomar como base únicamente el contrapligio presentado por el empleador. Así, mírese desde la perspectiva desde la cual se mire, el Tribunal estaría llamado, sea cual sea la decisión a la que llegare, a ir en contra del interés del sindicato y de los trabajadores a él afiliados, en aspectos vitales como salud, recreación y subsidio familiar, lo que evidencia la gravedad de la situación.

5.3 Igualmente, la Sala debe aplicar lo dicho en las consideraciones generales de esta sentencia en cuanto a los efectos que en materia de derechos fundamentales tiene el acto de retiro del pliego de peticiones y, en relación con ello, el subsiguiente acto de convocatoria del Tribunal de Arbitramento que hizo el Ministerio de la Protección Social. Así pues, observa que de las posiciones ya expuestas sobre el efecto del acto de retiro del pliego de peticiones por parte del demandante, el Ministerio de la Protección Social optó por acoger aquella según la cual subsiste el conflicto colectivo del trabajo. Al hacerlo, tal ministerio violó el derecho de negociación colectiva del sindicato, afectando por esta vía la libertad sindical del mismo y de los trabajadores afiliados. La consecuencia del retiro del pliego de peticiones es que se debe dar aplicación al artículo 478 del Código Sustantivo de Trabajo, que establece la prorroga automática de la convención colectiva.

⁹ Ver Sentencia T- 1316 de 2001, entre otras

5.4 De igual manera, dicha entidad quebrantó el derecho al debido proceso, derecho que, como lo ha expuesto esta Corte en reiteradas oportunidades, se extiende a las actuaciones administrativas, al aceptar, en contra de los principios constitucionales contenidos en el artículo 53 de la Carta, la solución interpretativa contraria a los intereses de los trabajadores. La Corte ha expresado en relación con el principio de favorabilidad que se consagra en materia laboral, no sólo a nivel constitucional sino también legal, que a quien corresponde determinar en cada caso concreto cuál norma es más ventajosa o benéfica para el trabajador es a quien ha de aplicarla o interpretarla. De conformidad con este mandato, cuando una misma situación jurídica se halla regulada en distintas fuentes formales del derecho (ley, costumbre, convención colectiva, etc.), o en una misma, es deber de quien ha de aplicar o interpretar las normas escoger aquella que resulte más beneficiosa o favorezca al trabajador. La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones¹⁰ En el mismo sentido, en el evento en el que el operador se encuentre ante un vacío normativo, debe aplicar la solución que, de acuerdo con los principios constitucionales y legales que orientan las relaciones laborales, sea más favorable al trabajador. El Ministerio de la Protección Social contrarió tal mandato y con ello violó también el derecho fundamental al debido proceso del sindicato, profiriendo resoluciones contrarias a la Constitución.

5.5. Por ende, concluye la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional que en esta ocasión deberá revocar el fallo de segunda instancia y, en su lugar, conceder de forma transitoria, por existir la amenaza de un perjuicio irremediable, el amparo solicitado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metalmeccánica –Sinfraime- en la acción de tutela que éste inició contra el Ministerio de la Protección Social.

El amparo dejará sin efecto las resoluciones No. 004039 de 2003 y 00569 de 2004, cuestionadas en sede de tutela, hasta tanto la justicia contencioso-administrativa se pronuncie de fondo sobre la legalidad de la convocatoria del Tribunal de Arbitramento, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que el demandante inició el 14 de abril de 2004 contra dichas resoluciones.

IV. DECISIÓN

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en el nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

¹⁰ Ver Sentencias C-781 de 2003, C-453 de 2002, C-596 de 1997 y C-168 de 1995, entre otras.

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido el 9 de junio de 2004 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, por medio del cual se confirmó aquel que el 30 de abril de 2004 profiriera en primera instancia la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, declarando improcedente el amparo solicitado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metalmeccánica – SINTRAIME- , dentro de la acción de tutela que éste inició contra el Ministerio de la Protección Social.

En su lugar, **CONCEDER** de manera transitoria el amparo de los derechos de asociación sindical y debido proceso del demandante.

Segundo.- En consecuencia, **DEJAR** sin efectos las resoluciones No. 004039 de 2003 y 00569 de 2004 expedidas por el Ministerio de la Protección Social y, por ende, la convocatoria del Tribunal de Arbitramento que disponen, hasta tanto la justicia contencioso–administrativa se pronuncie de fondo sobre la legalidad de tales actos administrativos, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que el demandante inició el 14 de abril de 2004 contra dichas resoluciones.

Tercero. LÍBRESE por secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia T-1166/04

CONVENCION COLECTIVA-Circunstancias que se pueden dar en el evento en que se presenten diferentes conflictos laborales una vez retirado el pliego de peticiones (Aclaración de voto)

Este punto se comprende mejor con dos ejemplos extremos de lo que puede llegar a suceder. Primero, es posible, en efecto, que se entienda que cuando los trabajadores retiran el pliego de peticiones, quedan habilitados para volver a presentar en el momento que deseen otro pliego, lo cual genera una gran incertidumbre sobre las reglas de juego laborales en perjuicio tanto de trabajadores como de empleadores. Debe recordarse a este respecto que, según ha precisado la jurisprudencia constitucional, el empleador no tiene la facultad de dar inicio a un conflicto colectivo de trabajo, como sí lo pueden hacer los trabajadores -pero el alcance de tal derecho de los trabajadores no puede interpretarse en forma tal que se pueda abusar de él. En este sentido también ha precisado la Corte Constitucional que “el derecho colectivo del trabajo está llamado a interpretarse a la luz del principio de armonización concreta de derechos e intereses constitucionales en las relaciones entre trabajadores y patronos. El ejercicio de dichos derechos e intereses no puede, en consecuencia, significar la anulación de otros que le sean contrarios, más aún cuando es finalidad constitucional promover la solución pacífica de los conflictos colectivos del trabajo. El segundo ejemplo extremo consiste en la prohibición de que se presente un nuevo pliego de peticiones hasta tanto la justicia contencioso-administrativa se pronuncie sobre las resoluciones del Ministerio de Protección Social, lo cual equivaldría a congelar la convención colectiva por el tiempo que dure el proceso judicial, que puede alcanzar varios años. En este extremo, también se pueden presentar graves perjuicios tanto para los trabajadores como para el empleador y, por supuesto, para la empresa.

CONVENCION COLECTIVA-Término de vigencia una vez los trabajadores han retirado el pliego de peticiones (Aclaración de voto)

Exigir que se respete la vigencia de la convención colectiva una vez que los trabajadores han retirado el pliego de peticiones, constituye una forma de garantizar una mínima estabilidad en las condiciones que han de regir las relaciones laborales. Pero se ha debido señalar expresamente que la convención se prorroga por periodos sucesivos de seis meses para que las partes sepan a qué atenerse. Tampoco se especifica en el fallo, como ha debido hacerse, desde qué momento habrá de entenderse que la convención continúa vigente durante seis meses de prórroga; si se sigue la lógica aplicada para dar resolución a este caso, puede concluirse que dicha vigencia se cuenta a partir del momento del retiro del pliego de peticiones – pero éste es un tema constitucional que debió haber sido resuelto expresamente en la parte motiva.

CONFLICTO LABORAL-Queda en suspenso hasta que no se adopte una decisión judicial (Aclaración de voto)

En esa medida, si se llegare a (i) solucionar el conflicto mediante negociación, o (ii) solucionar el conflicto mediante un laudo arbitral, queda abierta la posibilidad de que tales decisiones entren en conflicto con lo que llegare a resolver la jurisdicción contencioso administrativa sobre el primer conflicto colectivo. Esta hipótesis no fue prevista en la providencia aprobada por la mayoría de la Sala Tercera, y en caso de materializarse, habrá de ser resuelta expresamente por la jurisdicción contencioso-administrativa. En cualquier caso, estimo que podrán aplicarse criterios materiales para entender que el nuevo pliego de peticiones abre un nuevo conflicto colectivo si las peticiones versan sobre asuntos diferentes o tienen un alcance distinto.

Referencia: expediente T-953410

Acción de tutela instaurada por el
Sindicato Nacional de la Industria
Metalmecánica -SINTRAIME- contra el
Ministerio de la Protección Social

Magistrado Ponente:
Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Con el acostumbrado respeto por la decisión mayoritaria de la Sala Tercera de Revisión, en la presente aclaración de voto me permito expresar las razones por las cuales, si bien comparto la decisión finalmente adoptada dentro de este proceso de revisión de tutela, considero que la fundamentación jurídica de dicha decisión ha debido tratar varios puntos específicos que, desafortunadamente, no fueron abordados en la parte motiva.

En este caso, el problema jurídico a resolver era el siguiente: en el contexto de un proceso de negociación laboral colectiva entre un empleador y un sindicato minoritario, a la luz de lo dispuesto por el artículo 55 de la Constitución¹¹, ¿lesionó el derecho a la negociación colectiva el hecho de que el Ministerio de la Protección Social hubiese convocado a un tribunal de arbitramento obligatorio para resolver el conflicto colectivo de trabajo que se había planteado, una vez que los representantes de los trabajadores afiliados al sindicato minoritario con el que se negociaba habían resuelto retirar el pliego de peticiones, cuando no fue posible llegar a un acuerdo con el empleador durante la etapa de arreglo directo?

La resolución de este problema jurídico es delicada, puesto que ni la Constitución Política ni las normas legales vigentes contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo regulan expresamente la materia. A pesar de lo

¹¹ Constitución Política, artículo 55: “Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. // Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo”.

anterior, la parte motiva de esta providencia resuelve el interrogante jurídico en cuestión, sin aludir al problema interpretativo que plantea el caso.

En mi opinión, la *ratio decidendi* de este fallo es la siguiente: *el derecho constitucional a la negociación colectiva comprende dentro de su ámbito el derecho de los trabajadores a abstenerse de mantener abierto el conflicto colectivo de trabajo, lo cual implica la posibilidad de retirar el pliego de peticiones inicialmente presentado, posibilidad que cabe incluso una vez ha concluido, en forma infructuosa, la etapa de arreglo directo.* La identificación y justificación de esta sub-regla constitucional, en el marco del régimen legal vigente, exige un proceso de interpretación y armonización concreta por parte del juez constitucional, como indicaré brevemente a continuación.

De conformidad con lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo, una vez los trabajadores han presentado el pliego de peticiones –con lo cual, según ha entendido la jurisprudencia laboral, se traba el conflicto colectivo de trabajo¹²–, y si se agota la etapa de negociación directa sin que se haya podido llegar a firmar una nueva convención colectiva, existen dos opciones previstas en la ley: el arbitramento obligatorio para resolver las diferencias entre trabajadores y empleador, o la huelga. En efecto, según dispone el artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo, *“concluida la etapa de arreglo directo sin que las partes hubieren logrado un acuerdo total sobre el diferendo laboral, los trabajadores podrán optar por la declaratoria de huelga o por someter sus diferencias a la decisión de un tribunal de arbitramento”*. La ley reconoce un derecho de los trabajadores a optar, pero no prevé una tercera alternativa, a saber, la posibilidad de que los trabajadores retiren en este punto el pliego de peticiones, con lo cual desaparece el presupuesto del conflicto colectivo. Esta tercera opción, que es la que la Sala Tercera en su decisión mayoritaria consideró que existía en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política, obedece a una interpretación de la legislación vigente pre-constituyente, a la luz de lo dispuesto en la Carta de 1991, cuyos fundamentos y motivos específicos debieron ser establecidos en forma expresa y cuidadosa por el juez de tutela.

¹² Ver: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 8 de febrero de 1999, M.P. José Roberto Herrera Vergara: *“Hecha la denuncia por los trabajadores, éstos deben presentar el respectivo pliego de peticiones que inicia el conflicto colectivo y cuya solución se produce por la firma de la convención colectiva de trabajo o por la expedición del respectivo laudo...”*. Ver también Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 24 de octubre de 2001, M.P. José Roberto Herrera Vergara: *“Hecha la denuncia por los trabajadores, éstos deben presentar el respectivo pliego de peticiones que inicia el conflicto colectivo y cuya solución se produce por la firma de la convención colectiva de trabajo o por la expedición del respectivo laudo...”*. Asimismo, consultar: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 5 de octubre de 1998, M.P. Germán Valdés Sánchez: *“(el Decreto 2351 de 1965 y el Decreto 1373 de 1966) son aplicables a los trabajadores oficiales... toda vez que la protección especial a que se refieren tiene su razón de ser, directa o inequívoca, en un fenómeno de derecho colectivo. El pliego de peticiones y el conflicto a que da lugar –fenómenos típicamente colectivos– constituyen la causa y el objeto de la protección especial que se consagra... (...) Entiende la Sala que el artículo 25 del Decreto 2351 de 1965 contempla una situación especial... Esa coyuntura particular corresponde al período de negociación colectiva, vale decir, desde la presentación al empleador del pliego de peticiones hasta el depósito en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del pacto o convención colectiva o hasta que quede ejecutoriado el laudo arbitral correspondiente...”*.

Las breves consideraciones que presento a continuación servirán para ilustrar la complejidad del tema que se estudia, y la necesidad de que se presenten razones constitucionales sólidas para justificar la conclusión a la que finalmente se llega en este fallo:

1. La parte motiva de esta providencia no se detiene en un punto de importancia práctica y jurídica crucial, a saber, qué ha de suceder con la convención colectiva de trabajo respecto de la cual se planteó inicialmente el conflicto laboral, así como con los posibles nuevos conflictos colectivos que llegaren a suscitarse en torno a dicho instrumento. Este punto se comprende mejor con dos ejemplos extremos de lo que puede llegar a suceder. Primero, es posible, en efecto, que se entienda que cuando los trabajadores retiran el pliego de peticiones, quedan habilitados para volver a presentar en el momento que deseen otro pliego, lo cual genera una gran incertidumbre sobre las reglas de juego laborales en perjuicio tanto de trabajadores como de empleadores. Debe recordarse a este respecto que, según ha precisado la jurisprudencia constitucional, el empleador no tiene la facultad de dar inicio a un conflicto colectivo de trabajo, como sí lo pueden hacer los trabajadores¹³ - pero el alcance de tal derecho de los trabajadores no puede interpretarse en forma tal que se pueda abusar de él. En este sentido también ha precisado la Corte Constitucional ¹⁴que “*el derecho colectivo del trabajo está llamado a interpretarse a la luz del principio de armonización concreta¹⁵ de derechos e intereses constitucionales en las relaciones entre trabajadores y patronos. El ejercicio de dichos derechos e intereses no puede, en consecuencia, significar la anulación de otros que le sean contrarios, más aún cuando es finalidad constitucional promover la solución pacífica de los conflictos colectivos del trabajo (art. 55 inc. 2º C.P.). Este principio de hermenéutica constitucional se aplica en toda su amplitud en el ámbito del derecho colectivo del trabajo (...).*”

El segundo ejemplo extremo consiste en la prohibición de que se presente un nuevo pliego de peticiones hasta tanto la justicia contencioso-administrativa se pronuncie sobre las resoluciones del Ministerio de Protección Social, lo cual equivaldría a congelar la convención colectiva por el tiempo que dure el proceso judicial, que puede alcanzar varios años. En este extremo, también se

¹³ Según se estableció en la sentencia C-1050 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), “*el empleador tiene la facultad de manifestar su rechazo a la continuidad de la convención colectiva mediante su denuncia, pero sin que ello pueda ser entendido como rompimiento de la paz laboral, como iniciación del conflicto colectivo o como la presentación de un pliego de peticiones, potestad reservada por la legislación vigente a los trabajadores. El ejercicio de la facultad de denuncia por el empleador no puede llegar al extremo de negar el carácter protector de los derechos de los trabajadores que sin ser el único, como se verá posteriormente, sí es propio de la convención colectiva de trabajo*”.

¹⁴ Sentencia C-1050 de 2001, antes citada.

¹⁵ Este principio se formuló inicialmente en sentencia T-425 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, en un caso en el cual colisionaban los derechos a la vida e integridad personal con los derechos al trabajo y a la libertad de empresa. Si bien en esta oportunidad se está ante un contexto fáctico diferente, el principio de armonización concreta es un principio de interpretación aplicable en general a la resolución de colisiones entre principios, derechos o bienes. Según la Corte, el “principio de armonización concreta implica la mutual delimitación de los bienes contrapuestos, mediante la concordancia práctica de las respectivas normas constitucionales, de modo que se asegure su máxima efectividad”. El principio de armonización concreta se ha aplicado posteriormente en las siguientes sentencias: T-575 de 1995, T-622 de 1995, T-061 de 1996, T-198 de 1996, T-200 de 1996, C-075 de 1997 y T-801 de 1998.

pueden presentar graves perjuicios tanto para los trabajadores como para el empleador y, por supuesto, para la empresa.

2. En la parte resolutive del fallo, con el objetivo de intentar una armonización entre los derechos del sindicato y los derechos del empleador, se advierte que habrá de darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 478 del Código Sustantivo del Trabajo, que dispone:

“A menos que se hayan pactado normas diferentes en la convención colectiva, si dentro de los sesenta (60) días inmediatamente anteriores a la expiración de su término las partes o una de ellas no hubiere hecho manifestación escrita de su expresa voluntad de darla por terminada, la convención se entiende prorrogada por períodos sucesivos de seis (6) en seis (6) meses, que se contarán desde la fecha señalada para su terminación.”

No obstante, el fallo no dice cuál ha de ser la forma en la que se dará aplicación a esta norma, ni las razones constitucionales por las cuales tal aplicación redundaría en una mayor armonización de los derechos en conflicto. En efecto, exigir que se respete la vigencia de la convención colectiva una vez que los trabajadores han retirado el pliego de peticiones, constituye una forma de garantizar una mínima estabilidad en las condiciones que han de regir las relaciones laborales. Pero se ha debido señalar expresamente que la convención se prorroga por periodos sucesivos de seis meses para que las partes sepan a qué atenerse. Tampoco se especifica en el fallo, como ha debido hacerse, desde qué momento habrá de entenderse que la convención continúa vigente durante seis meses de prórroga; si se sigue la lógica aplicada para dar resolución a este caso, puede concluirse que dicha vigencia se cuenta a partir del momento del retiro del pliego de peticiones – pero éste es un tema constitucional que debió haber sido resuelto expresamente en la parte motiva.

3. En la parte resolutive de la sentencia se dejan sin efectos las resoluciones del Ministerio de la Protección Social por medio de las cuales se convocó a un tribunal de arbitramento obligatorio, y se expresa que la tutela se concede en tanto mecanismo transitorio de protección, hasta tanto la jurisdicción contencioso administrativa se pronuncie sobre la legalidad de tales resoluciones. Esta fórmula de resolución tiene dos problemas:

3.1. Por una parte, dicha decisión equivale a dejar en suspenso el conflicto colectivo del trabajo hasta que la jurisdicción contencioso-administrativa se pronuncie sobre la legalidad de las resoluciones en comento; pero por otra parte, de la sentencia se deduce que una vez retirado el pliego de peticiones, se termina el conflicto colectivo del trabajo, y la convención sigue vigente – por lo menos- durante seis meses, en virtud de lo establecido en el artículo 478 del Código Sustantivo del Trabajo. A menos que la referida jurisdicción contencioso-administrativa se pronuncie expresamente sobre el punto, esta fórmula calla ante la posibilidad de que dentro de seis meses se suscite un nuevo conflicto colectivo de trabajo respecto de la misma convención

colectiva, que bien puede versar sobre los mismos puntos que dieron lugar al conflicto colectivo que quedó en suspenso hasta que se adopte una decisión judicial. En esa medida, si se llegare a (i) solucionar el conflicto mediante negociación, o (ii) solucionar el conflicto mediante un laudo arbitral, queda abierta la posibilidad de que tales decisiones entren en conflicto con lo que llegare a resolver la jurisdicción contencioso administrativa sobre el primer conflicto colectivo. Esta hipótesis no fue prevista en la providencia aprobada por la mayoría de la Sala Tercera, y en caso de materializarse, habrá de ser resuelta expresamente por la jurisdicción contencioso-administrativa. En cualquier caso, estimo que podrán aplicarse criterios materiales para entender que el nuevo pliego de peticiones abre un nuevo conflicto colectivo si las peticiones versan sobre asuntos diferentes o tienen un alcance distinto.

3.2. Por otra parte, el hecho de que se dejen sin efectos transitoriamente ciertas decisiones administrativas que han sido controvertidas ante la jurisdicción competente, equivale a decidir, en la práctica, que los efectos de dichos actos serán suspendidos de manera transitoria – es decir, se ordenó materialmente, por vía de una sentencia de tutela, la suspensión provisional de dichos actos. Es bien sabido que, conforme a la ley, compete a la misma jurisdicción contencioso-administrativa decidir sobre la suspensión provisional de dichos actos; considero que se mantiene incólume dicha competencia del juez administrativo.

Hechas las anteriores consideraciones sobre los vacíos que existen en la fundamentación de esta decisión y las posibles razones que la pueden tornar problemática en el futuro, resta indicar que, si bien no es función del juez de tutela en casos concretos exhortar al Congreso para que expida una determinada regulación, el problema jurídico que se resolvió en este caso, y la forma como se resolvió, solo resaltan la necesidad de que el Legislador adopte el Estatuto del Trabajo que le ordena aprobar el artículo 53 de la Carta Política, regulando en detalle este y otros temas del derecho colectivo del trabajo – en ausencia de cuya regulación legal, termina siendo el juez constitucional quien indica los parámetros a seguir, con base en la interpretación de lo dispuesto en la Carta Política para llenar una laguna de la regulación pre-constituyente.

Fecha ut supra.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado